

Zuzana Hrdinková

Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě

1 Úvod

Služební předpisy dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) nejsou na území České republiky dlouhodobě zakotveným tématem. Ač se tato úprava jeví jako nepříliš zajímavý fenomén a v zákoně o státní službě jsou na ně podrobněji zaměřeny pouze dva paragrafy, existence služebních předpisů je velmi podstatnou částí služebních poměrů státních zaměstnanců vykonávajících ve služebních úřadech státní službu. Uvedený zákon si klade za cíl hlavně depolitizaci a zvýšení transparentnosti státní správy, což služební předpisy, jakožto specifická kategorie vnitřních předpisů v oblasti civilní státní služby, zajisté napomáhají naplňovat.

Koncept služebních předpisů byl představen české společnosti již před platností zákona o státní službě, a to zákonem č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) (dále jen „služební zákon“). Samotný pojem služební předpis byl zakotven do českého právního řádu prostřednictvím ustanovení § 10 služebního zákona. Převážná většina ustanovení tohoto zákona však nikdy nenabyla účinnosti, což se týkalo právě i ustanovení o služebních předpisech. Dalo by se tedy uvažovat, že služební předpisy byly do české legislativy včleněny právě až zákonem o státní službě z roku 2014.

Cílem tohoto článku je poskytnout čtenářům komplexní a praktický náhled na problematiku služebních předpisů, jelikož jsou to právě i služební předpisy, které do jisté míry ovlivňují život široké veřejnosti, neboť státní správa je vykonávána vůči ní státními zaměstnanci, jejichž konání je z části regulováno právě služebními předpisy. Východiskem tohoto článku jsou především platné právní předpisy a jejich komentáře. Jádrem práce bohužel nemohla být literatura z důvodu absence aktuálních publikací na toto téma a rovněž ani judikatura, jelikož po dosavadní dobu účinnosti zákona o státní službě soud v oblasti služebních předpisů v podstatě nerozhodoval.

^{*)} Autorka je absolventkou Právnické fakulty UK. Článek vychází z diplomové práce Služební předpisy dle zákona o státní službě, kdy pro účely samostatné publikace musel být text mírně upraven a dále byl také doplněn o svůj úvod a závěr. Kontakt: zuzana.hrdinkova@gmail.com.

2 Charakteristika služebních předpisů

Služební předpis je specifickým druhem vnitřního předpisu, který stanoví organizační věci služby.¹⁾ Vnitřní předpis neboli interní normativní instrukce, je právní akt vyznačující se především jednostranností, abstraktností a specifickou (interní) závazností. Vnitřní předpisy se dle Gerlocha²⁾ řadí do skupiny normativních právních aktů, vedle nichž na druhé straně stojí skupina individuálních právních aktů, jimiž mohou být např. rozhodnutí správních úřadů.³⁾ Přestože mají vnitřní předpisy normativní charakter, nelze je považovat za pramen práva, nejsou totiž obecně závazné. Jsou závazné pouze v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, pro které slouží jako nástroj řízení, proto jsou také často označovány jako akty řízení. Zpravidla také pouze konkretizují práva a povinnosti plynoucí z právních předpisů a pro jejich vydání proto není zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění, nýbrž postačí již zmíněný, z právní normy plynoucí, vztah nadřízenosti a podřízenosti.⁴⁾

Výše uvedené potvrzuje ve svém nálezu i Ústavní soud, který říká, že: „[u]rčujícím znakem interních instrukcí je totiž to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež, stejně jako oprávnění, vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti.“⁵⁾

Služební předpis je ale pouze jedním z druhů vnitřních předpisů, které služební úřady vydávají. Mezi další vnitřní předpisy se řadí nejčastěji typicky řády, směrnice, rozhodnutí a příkazy.⁶⁾ To, že je služební předpis interní normativní instrukcí znamená, že upravuje postupy či úkoly vyplývající z působnosti (nejen) služebního úřadu⁷⁾ a zavazuje státní zaměstnance,

¹⁾ § 11 odst. 1 zákona o státní službě.

²⁾ GERLOCH, A. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-059-1, s. 785.

³⁾ Teorie označuje služební předpisy a další vnitřní předpisy jako jednu z forem činnosti veřejné správy a řadí je do skupiny regulativních úkonů (ty se dále mohou třídit např. na abstraktní a konkrétní, na jednostranné nebo vícestranné apod.). Vedle této skupiny stojí neregulativní úkony, kam se řadí například vyjádření, osvědčení či sdělení (například HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 119-200).

⁴⁾ KUBŮ, L., HUNGR, P., OSINA, P.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-637-2, s. 60-62.

⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 49/93.

⁶⁾ Každý služební úřad může mít různé druhy interních předpisů, které si vytyčí v příslušném interním aktu řízení, kde zároveň může specifikovat i jejich funkci.

⁷⁾ Služebním úřadem se dle zákona o státní službě rozumí správní úřad, jímž je pro účely tohoto zákona myšleno ministerstvo a jiný správní úřad, pokud je zřízeno zákonem a je výslovně označeno za správní úřad nebo orgán státní správy a dále státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví jiný zákon (srov. § 3 a § 4 odst. 1 a 2 zákona o státní službě).

zaměstnance v pracovním poměru, které vykonávají činnosti služby a osoby, které jsou ve služebním poměru podle jiného zákona.⁸⁾

Přestože jsou služebními předpisy věnovány paragrafy 10 a 11 a na ně pak odkazující i další ustanovení [např. povinnost státního zaměstnance dodržovat služební předpisy dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě], není v zákoně přímo definováno, co se služebním předpisem rozumí. Blíže ho vymezují Bělina a Kopecký v komentáři k zákonu o státní službě, a to jako „zákonem předvídaný závazný jednostranný úkon abstraktní povahy, vydávaný příslušným služebním orgánem, zavazující státní zaměstnance a případně závazný i pro jiné osoby, které plní úkoly náležející k výkonu státní služby.“⁹⁾ V této definici služebního předpisu lze nalézt jeho základní znaky, a to: jednostrannost, abstraktnost a relativní závaznost. Tyto znaky jsou společné pro všechny vnitřní předpisy,¹⁰⁾ ať již vydávané dle zákona o státní službě nebo dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“) a níže budou rozebrány.

Vydávání služebních předpisů je jednou z činností veřejné správy,¹¹⁾ která se vždy uskutečňuje v nějaké formě. Formy činnosti veřejné správy lze dělit z několika různých hledisek, kdy jedním z nich je dělení na konkrétní, abstraktně-konkrétní a abstraktní činnosti. Konkrétnost spočívá v konkrétním určení věci nebo určitém vymezení adresátů, případně se tyto atributy mohou vyskytovat oba zároveň. Naopak abstraktní forma činnosti veřejné správy má druhově vyjádřený okruh věcné působnosti, které se týká, nebo neurčitý počet adresátů, případně opět oba tyto atributy zároveň. Abstraktnost u služebního předpisu pak spočívá v jeho určení druhově vymezenému okruhu osob. Dalším kritériem pro dělení formy činnosti veřejné správy je počet subjektů, jejichž právní jednání je v dané věci nezbytné – podle toho dělíme právní úkony (činnost veřejné správy) na jednostranné či vícestranné. Přestože převážná většina úkonů veřejné správy je jednostranná, najdeme v její činnosti i vícestranné právní úkony, jako jsou například veřejnoprávní smlouvy, k jejichž uzavření je třeba dvou a více subjektů. Služební předpisy jsou založeny na autonomním jednání jedné osoby (služebního orgánu), a proto se jedná o formu jednostrannou neboli autoritativní – je jednostranně rozhodováno o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení a obsah daného aktu nezávisí na jejich vůli. To je charakteristickým znakem veřejné moci. Vedle jednostrannosti

⁸⁾ Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní službě.

⁹⁾ BĚLINA, M., KOPECKÝ, M. § 11 [Vydání služebního předpisu]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 47.

¹⁰⁾ Pojem vnitřních předpisů je v rámci správního práva spíše pojmem teoretickým, na rozdíl od práva pracovního, kde jsou vnitřní předpisy zákonným pojmem podle § 305 a 306 zákoníku práce (BĚLINA, M., KOPECKÝ, M. § 11 [Vydání služebního předpisu]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 47).

¹¹⁾ Všechny vnitřní předpisy jsou významnou částí činnosti státní správy, jelikož zajišťují její fungování a zároveň ji i regulují.

a abstraktnosti je dalším typickým znakem služebního předpisu relativní závaznost. To znamená, že služební předpis není nikdy obecně závazný, ale zavazuje pouze konkrétní subjekty, v tomto případě zaměstnance služebních úřadů.¹²⁾

3 Služební předpisy a jejich působnost

Působnost je teorií považována za institut hmotného práva, přičemž v oblasti správního práva lze rozlišovat *působnost veřejné správy* (tedy působnost v organizačním smyslu) a *působnost právních norem* (právních aktů). V případě služebních předpisů hraje roli působnost právních aktů. Lze ji definovat jako určité vymezení rozsahu realizace a aplikace služebního předpisu, jenž představuje určitá pravidla chování jeho adresátů. Takto vymezená působnost se klasifikuje do následujících skupin – působnost časová, prostorová, osobní a věcná.

3.1 Věcná působnost služebního předmětu

Věcná působnost služebního předpisů se týká předmětu, který služební předpis upravuje. Dle § 11 odst. 1 zákona o státní službě služební předpis stanoví organizační věci služby. Samotný pojem organizační věci služby je nejasný a není nikde v zákoně definován. Pod organizační věci služby lze zařadit například systemizaci a organizační strukturu služebních úřadů nebo pravidla pro rozvržení služební doby. Zákon o státní službě však předpokládá, že kromě organizačních věcí služby upravují služební předpisy i jiné záležitosti.¹³⁾ Do roku 2015 řešily instituce, které jsou nyní označovány jako služební úřady, úpravu všech záležitostí vydáváním vnitřních předpisů dle zákoníku práce, a to i těch záležitostí, které se dají zařadit pod organizační věci služby nebo dalších věcí týkajících se služebního poměru. Po nabytí účinnosti zákona o státní službě tak vyvstala otázka, které z vnitřních předpisů lze označit za služební a které bude možné ponechat i nadále „pouze“ vnitřními předpisy tak, aby úprava byla platná a nenastala situace, kdy z důvodu neplatnosti úpravy nebude daná věc nakonec nijak upravena. Služební úřady řešily tuto situaci vydáváním tzv. „recepčních předpisů“, jelikož však zákonodárce při tvorbě zákona o státní službě na tuto otázku nepomyslel, postup jednotlivých úřadů se mírně lišil. Až 1. července 2015 byl vydán služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu,¹⁴⁾ který mimo postupu vydávání služebních předpisů stanovuje také jejich věcnou a osobní působnost a mohl se tak stát jedním z klíčových zdrojů a inspirací pro ostatní služební

¹²⁾ Srov. § 11 odst. 3 zákona o státní službě.

¹³⁾ Zákon o státní službě stanoví i další věci, které mohou být upraveny služebním předpisem – viz např. § 5 odst. 3, § 14 odst. 5, § 15 odst. 7, § 25 odst. 5, § 77 odst. 1 písm. m) a t) zákona o státní službě.

¹⁴⁾ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2015 ze dne 1. července 2015, kterým se stanoví podrobnosti vydávání služebních předpisů. [online]. [cit. 2020-11-17]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy.aspx> (dále jen „služební předpis o vydávání služebních předpisů“).

úřady. Vzhledem k postavení Ministerstva vnitra v oblasti státní služby,¹⁵⁾ se lze však domnívat, že tento služební předpis byl vydán poněkud opožděně, jelikož služební úřady byly nuceny recepční normy vydat nejpozději ke dni 1. července 2015, z důvodu, že vedoucí zaměstnanci byli k tomuto dni ve svých funkcích „překlopení“ z pracovního poměru do služebního a po tomto datu by jejich práva a povinnosti ve služebních úřadech nebyly řádně upraveny. Kvůli této časové tísní nebylo možné, aby se služebním předpisem náměstka pro státní službu ostatní služební úřady při vydávání recepčních norem inspirovaly. I přesto tento služební předpis sám počítá s možností, že služební úřady vydají „recepční předpisy“ nebo alespoň určí, že vnitřní předpisy upravující záležitosti, které zákon o státní službě vyhrazuje služebnímu předpisu, se považují za služební předpis.

Věcnou působností služebních předpisů se zabýval v březnu 2017 poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu.¹⁶⁾ Poradní sbor je přesvědčen, že služební předpisy jsou pouze podskupinou interních aktů řízení, přičemž se jedná o předpisy, které upravují tzv. organizační věci služby.¹⁷⁾ Na rozdíl od ostatních vnitřních předpisů, které *„jsou promítnutím oprávnění nadřízených (představených) řídit činnost podřízených a povinnosti podřízených řídit se pokyny nadřízených (představených) a upravují tedy i bližší podmínky výkonu práv a povinností zaměstnanců v rámci působnosti úřadu“*,¹⁸⁾ služební předpisy promítají pravomoci služebních orgánů, a to ve služebních záležitostech. Takovými pravomocemi disponují v ministerstvech a v Úřadu vlády státní tajemníci, v ostatních služebních úřadech potom vedoucí těchto služebních úřadů.

Pro rozlišení mezi služebními předpisy a ostatními („běžnými“) vnitřními předpisy je klíčový rozdíl v jejich obsahu. Obsahem služebních předpisů jsou již výše zmiňované organizační věci služby, tak jak vyplývá z § 11 odst. 1 zákona o státní službě. Definováním tohoto pojmu se poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu také zabýval,¹⁹⁾ přičemž vycházel především ze služebního předpisu o vydávání služebních předpisů. Podle poradního sboru lze pod organizační věci služby zařadit *„otázky týkající se výkonu působnosti služebních orgánů, podmínky výkonu práv a povinností souvisejících se služebním poměrem státních zaměstnanců, s pracovním poměrem zaměstnanců*

¹⁵⁾ Ministerstvo vnitra má na poli státní služby tvůrčí, koordinující a hodnotící funkci [srov. § 13 odst. 1 zákona o státní službě a § 12 odst. 3 a 4 zákona č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (dále jen „kompetenční zákon“)].

¹⁶⁾ Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 10. března 2017. [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

¹⁷⁾ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní službě.

¹⁸⁾ Závěr č. 13 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 10. března 2017. [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

¹⁹⁾ Tamtéž.

*vykonávajících činnosti podle § 5 zákona o státní službě a se služebním poměrem osob ve služebním poměru podle jiného zákona zařazených k výkonu služby ve služebním úřadu a otázky týkající se systemizace a organizace služebních úřadů.*²⁰⁾

Od služebních předpisů je nutné odlišovat tzv. jiné vnitřní předpisy, což jsou předpisy upravující postupy, které sice vyplývají z působnosti služebního úřadu, ale netýkají se služebního poměru.²¹⁾ Tyto předpisy nejsou služebními předpisy. Na jejich závaznosti pro zaměstnance se nic nemění, za podmínky, že s nimi byli zaměstnanci řádně seznámeni. V praxi však může nastat i další případ,²²⁾ kdy předpis upravující organizační věci služby upravuje zároveň i jiné otázky, které jsou v působnosti ministerstva nebo Úřadu vlády. I s takovým typem vnitřního předpisu se služební předpis o vydávání služebních předpisů zabývá a stanovuje pravidla pro jeho vydávání.

3.2 Osobní působnost služebního předpisu

Osobní působnost spočívá ve vymezení adresátů. Pro koho je služební předpis závazný, vyplývá již ze samotného zákona o státní službě. Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o státní službě uvádí adresáty služebních předpisů jako státní zaměstnance a zaměstnance, kteří vykonávají na základě pracovního poměru činnosti služby, zákonem taxativně vyjmenované v § 5 odst. 1.²³⁾ Závaznost služebních předpisů se týká i dalších osob, které jsou zařazeny k výkonu služby ve služebních úřadech a zároveň splňují podmínku být ve služebním poměru podle jiného zákona. Stejně tak závaznost služebního předpisu plyne i ze zákonné povinnosti státního zaměstnance při výkonu služby služební předpisy dodržovat.²⁴⁾ Státní zaměstnanec je povinen dodržovat kromě služebních předpisů také příkazy k výkonu služby a nepochybně i jiné právní předpisy vztahující se k výkonu služby. Na rozdíl od právních předpisů²⁵⁾ však nejsou služební předpisy obecně závazné a zavazují pouze samu veřejnou správu. Podstatnou odlišností je také skutečnost, že v případě právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce zákonů

²⁰⁾ Tamtéž.

²¹⁾ Za takové předpisy poradní sbor náměstka ministra vnitra označuje např. předpisy vlastní odbornému řízení (pravomoci ministra, vedoucího Úřadu vlády či vedoucího jiných služebních úřadů).

²²⁾ Poradní sbor náměstka ministra vnitra je ve svém závěru č. 13 označuje jako tzv. hybridní interní akty řízení.

²³⁾ Dle čl. 3 služebního předpisu o vydávání služebních předpisů může příslušný člen vlády, vedoucí Úřadu vlády nebo vedoucí služebního úřadu rozhodnout, že služební předpis bude závazný i pro zaměstnance v pracovním poměru, kteří nevykonávají činnosti podle § 5 zákona o státní službě a pro zaměstnance činné na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Takové vymezení ale nespadá pod režim § 11 odst. 3 zákona o státní službě, neboť se netýká státní služby.

²⁴⁾ Ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě.

²⁵⁾ Co je právním předpisem více rozebírá např. Huleš a Stejskal In: HULEŠ, J., STEJSKAL, V.: Co je a co není právní předpis? *Právní rozhledy* [online]. 2004, č. 20, s. 760–765. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z právního informačního systému Beck-online.

České republiky je zde formální předpoklad jeho znalosti.²⁶⁾ Služební předpisy jsou naopak závazné jen tehdy, byli-li s nimi zaměstnanci řádně seznámeni a služební úřad k nim zaměstnancům umožní přístup.²⁷⁾ Tento předpoklad je významný při posuzování, zda státní zaměstnanec porušil služební kázeň či jinou povinnost.

Z hlediska závaznosti služebních předpisů by se dalo také uplatnit obecné pravidlo vyplývající ze vztahů uvnitř organizace. Mezi státním zaměstnancem na jedné straně a služebním úřadem na straně druhé vzniká vztah podřízenosti a nadřízenosti, vztah obdobný vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem v rámci pracovního poměru dle zákoníku práce. I z takového standardního způsobu zaměstnávání plynou zaměstnanci povinnosti, mezi něž patří dodržování právních a ostatních předpisů a pokynů zaměstnavatele. Služební předpisy svou povahou mají mnoho shodného s interními předpisy vydanými dle zákoníku práce. Výše uvedené nelze ale vztáhnout na všechny vydávané služební předpisy, a to na předpisy, které vydává náměstek pro státní službu,²⁸⁾ jelikož ten není v řídicím postavení vůči státním zaměstnancům, kteří nejsou zařazeni v sekci pro státní službu v Ministerstvu vnitra.²⁹⁾

Závaznost služebních předpisů se dá rozdělit na tři kategorie, a to na předpisy zavazující státní zaměstnance³⁰⁾ v rámci jednoho služebního úřadu, předpisy závazné pro všechny státní zaměstnance a předpisy závazné

²⁶⁾ Tzv. formální publikace, kdy zveřejnění právních předpisů ve Sbírce zákonů presumuje jejich znalost a platí zásada *ignorantia iuris non excusat*. Na rozdíl od toho publikace v materiálním smyslu (v případě služebních a jiných vnitřních předpisů) spočívá v seznámení zaměstnanců s obsahem předpisů. Více k formální a materiální publikaci uvádí například Sládeček ve své učebnici (SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-564-4, s. 97-100.).

²⁷⁾ Podmínkou závaznosti služebního předpisu je tedy mimo jiné i jeho přístupnost. Dle § 11 odst. 3 zákona o státní službě je povinností služebního úřadu státního zaměstnance řádně seznámit se služebním předpisem a zajistit jim ke služebním předpisům přístup. Služební předpis o vydávání služebních předpisů způsob evidence služebního předpisu ponechává na libovůli samotných služebních úřadů. Služební předpisy budou zpravidla zpřístupněny na intranetu daného služebního úřadu či v jiném softwarovém programu a musí být aktualizovány. Další možností zpřístupnění služebních předpisů je v listinné formě, což by se mělo uplatňovat hlavně u nejvýznamnějších služebních předpisů jako je například organizační či služební řád anebo v případech, kdy adresáti služebních předpisů nemají přístup k výpočetní technice, což však vzhledem k činnosti, které služba zahrnuje (srov. § 5 odst. 1 zákona o státní službě), bude spíše ojedinělé.

²⁸⁾ „Náměstek pro státní službu“ je legislativní zkratkou zavedenou v § 10 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě pro náměstka ministra vnitra pro státní službu.

²⁹⁾ BĚLINA, M., KOPECKÝ, M. § 11 [Vydání služebního předpisu]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 47-48.

³⁰⁾ Kde se píše v tomto textu o závaznosti služebního předpisu pro státního zaměstnance, jsou tím myšleni státní zaměstnanec, zaměstnanec v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 zákona o státní službě a osoba ve služebním poměru podle jiného zákona zařazená k výkonu služby ve služebním úřadu.

pro podřízené služební úřady.³¹⁾ První skupinou se rozumí závaznost podle § 11 odst. 3 zákona o státní službě, která je řešena výše. Druhá a třetí kategorie se pak od vymezení závaznosti služebních předpisů v § 11 odst. 3 zákona o státní službě jistým způsobem liší. Služební předpisy patřící do druhé skupiny vydává náměstek pro státní službu podle § 11 odst. 5 zákona o státní službě a jsou závazné pro všechny státní zaměstnance s výjimkou taxativně vyjmenovaných služebních úřadů. Předpisy závazné pro státní zaměstnance vykonávající službu v podřízeném služebním úřadu pak může vydat vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník, a to pouze za splnění podmínky nezbytnosti jednotné úpravy podle § 11 odst. 6 zákona o státní službě.

Zákon o státní službě byl však v roce 2014 přijat s odlišným zněním § 11. Nikde nebyla zakotvena možnost vydávat služební předpisy závazné pro státní zaměstnance zařazené/jmenované v podřízených služebních úřadech. Na druhou stranu již bylo do určité míry počítáno s tím, že by náměstek pro státní službu nevydával služební předpisy závazné jen pro státní zaměstnance v Ministerstvu vnitra a jím vydané služební předpisy se na Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Český statistický úřad a Státní úřad pro jadernou bezpečnost nevztahovaly.³²⁾ V březnu 2018 se závazností služebních předpisů vydaných služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu pro zaměstnance zařazené/jmenované k výkonu služby v podřízených služebních úřadech zabýval poradní sbor náměstka pro státní službu.³³⁾ Podle něj služební předpis vydaný nadřízeným služebním úřadem bez dalšího nezavazoval zaměstnance zařazené/jmenované v podřízených služebních úřadech, jelikož toto nebylo v zákoně výslovně stanoveno. Své stanovisko zdůvodnil také tím, že služební orgán je oprávněn uplatňovat svou pravomoc pouze vůči zaměstnancům, ke kterým je v postavení služebního orgánu.³⁴⁾ Na druhou

³¹⁾ Služební předpis závazný pro podřízený služební úřad může zavazovat buď jen služební orgán tohoto podřízeného služebního úřadu nebo přímo všechny jeho státní zaměstnance.

³²⁾ Tato výjimka byla zakotvena z toho důvodu, že uvedené úřady jsou považovány za tzv. nezávislé správní úřady a byla tím tak posílena jejich nezávislost. Přestože se jedná o organizační složky státu, které jsou financovány ze státního rozpočtu, nejsou podřízeny vládě ani jinému správnímu úřadu v tom smyslu, že jim vláda ani jiný správní úřad nemohou dávat příkazy a jiné pokyny. Před nabytím účinnosti zákona o státní službě nebyly takovéto úřady zařazeny ani kompetenčním zákoně a byly označovány jako úřady stojící mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou (více v HENDRYCH, D. a KOPECKÝ, M. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1, s. 83.).

³³⁾ Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 16. března 2018. [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

³⁴⁾ To znamená, že podle ustanovení § 10 zákona o státní službě bude služební předpis vydaný státním tajemníkem v ministerstvu závazný pro zaměstnance v tomto ministerstvu a pro vedoucí podřízených služebních úřadů apod. Vedoucí podřízeného služebního úřadu bude zavázán v tom smyslu, že bude povinen jako služební orgán vydat služební předpis vztahující se k dané problematice. Pokud by se závaznost služebního předpisu dotýkala

stranu dodal, že když nadřízený služební orgán může zavázat podřízený služební orgán tak, aby vydal určitý služební předpis, pak je na základě principu subordinační možné dovodit, že v nezbytných případech může nadřízený služební orgán upravit jednotně danou problematiku svým služebním předpisem, který bude zavazovat i zaměstnance v podřízených služebních úřadech a nejen samotný služební orgán v tomto podřízeném úřadu.

Dedukce poradního sboru náměstka pro státní službu mohla být inspirací i zákonodárci pro tvorbu rozsáhlé novely 2019 s účinností od 1. března 2019.³⁵⁾ Tou byla výslovně zakotvena pravomoc vedoucího služebního úřadu nebo státního tajemníka vydávat služební předpisy zavazující i státní zaměstnance v podřízeném služebním úřadě za podmínky, že je pro nadřízené a podřízené služební úřady v rámci jednoho resortu nezbytná jednotná úprava organizačních věcí služby. Oprávnění bylo touto novelou zavedeno jednak proto, že v takových služebních úřadech jsou velmi často zřízena služební místa se stejnou charakteristikou, kdy jejich rozdíl spočívá právě jen v místě zařazení v rámci soustavy podřízených a nadřízených služebních úřadů, a tudíž by nemělo docházet k rozdílné úpravě organizačních věcí služby (i pokud by se mělo jednat pouze o nepatrné odchylky), a jednak proto, aby bylo odstraněno či alespoň zmírněno nadměrné administrativní zatížení.³⁶⁾ Dále bylo stanoveno oprávnění náměstka pro státní službu tak, že jím vydaný služební předpis může přímo zavazovat všechny státní zaměstnance. Vyňati z tohoto oprávnění náměstka pro státní službu jsou ti státní zaměstnanci, kteří vykonávají službu v taxativně vyjmenovaných služebních úřadech.³⁷⁾

Závěrem je nutno podotknout, že na výše uvedené se nevztahuje § 16 zákona o státní službě, který stanoví, že za služební úřady, ve kterých vykonává službu nebo v pracovním poměru pracuje celkem méně než 25 zaměstnanců a za obvodní báňské úřady, okresní správy sociálního zabezpečení, oblastní inspektoráty práce, Odvolací finanční ředitelství nebo finanční úřady, plní jejich úkoly nadřízený služební úřad. Toto ustanovení se aplikuje pouze na úkoly služebního úřadu a nezakládá oprávnění služebnímu orgánu v nadřízeném služebním úřadu rozhodovat o jiných věcech podřízeného služebního úřadu ani vydávat služební předpisy v těchto úřadech. Výjimkou

všech zaměstnanců v podřízeném služebním úřadě, mohlo by to být považováno za zásah do kompetencí podřízeného služebního orgánu.

³⁵⁾ Zákon č. 35/2019, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě).

³⁶⁾ Konsolidovaná důvodová zpráva Ministerstva vnitra k návrhu zákona č. 35/2019 Sb. *Zvláštní část, k § 11 odst. 6.* [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/pravni-predpisy.aspx>.

³⁷⁾ Jedná se o úřady, pro které nebyly závazné služební předpisy vydané náměstkem pro státní službu podle ustanovení v původním přijatém znění zákona, doplněné o nově vzniklé „nezávislé“ úřady jako je např. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (§ 11 odst. 5 zákona o státní službě).

jsou případy, kdy by nadřízený služební orgán postupoval podle § 11 odst. 5 zákona o státní službě a mohl by tak vydat služební předpis zavazující i zaměstnance zařazené/jmenované ve jmenovaných úřadech.³⁸⁾

4 Platnost a soulad služebních předpisů

Před účinností zákona o státní službě byly právní poměry zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech regulovány vnitřními předpisy, vydávanými dle zákoníku práce. Po implementaci zákona o státní službě byly interní akty ve služebních úřadech rozděleny do dvou skupin, na služební a jiné vnitřní předpisy. Vyvstala tak otázka ohledně platnosti vnitřních předpisů a jejich částí týkajících se záležitostí souvisejících se zajišťováním organizační věci služby a správy služebních vztahů, které byly na služebních úřadech vydány před 30. červnem 2015. Bohužel tato problematika byla zákonodárcem opomenuta, a tak zůstalo na rozhodnutí služebních orgánů, zda se takové předpisy budou považovat za služební předpisy jím vydané a budou tak závazné i pro státní zaměstnance. Zároveň také přešly na služební orgán pravomoci související se zajišťováním organizačních věcí služby a správy služebních vztahů.

Tak jako tomu je u jiných právních předpisů, které musí být vždy vyhlášeny ve Sbírce zákonů či jiným způsobem (např. na úřední desce), i služební předpisy musí být vyhlášeny, aby nabyly platnosti a účinnosti.

4.1.1 Rozpor s platným právním předpisem

Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o státní službě stanoví, že služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem a ani s jiným služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu. Toto ustanovení nezavádí výjimku ani pro úřady taxativně uvedené v § 11 odst. 5 zákona o státní službě, pro jejichž zaměstnance služební předpisy vydané náměstkem pro státní službu nejsou závazné. Komentář k zákonu o státní službě tuto výjimku ale dovozuje, a to právě z důvodu nezávaznosti.³⁹⁾ Je nepochybné, že služební předpisy těchto úřadů nemohou být v rozporu s právními předpisy, otázkou ale je, zda je soulad se služebními předpisy náměstka pro státní službu v případě těchto předpisů relevantní či nikoliv.⁴⁰⁾

³⁸⁾ Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 16. března 2018. s. 3. [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspx>.

³⁹⁾ BĚLINA, M. a KOPECKÝ, M.: § 12 [Soulad služebních předpisů]. In: PICHT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 52-53.

⁴⁰⁾ Srov. kapitola 4.1.3 *Legislativní mezery*.

Teorie řadí služební předpisy do práva veřejného,⁴¹⁾ kde se uplatňuje autoritativní projev vůle a rovněž zde platí presumpce platnosti a správnosti správních aktů. Proto, i kdyby byl služební předpis v rozporu s právním předpisem, byl by pro služební úřady a osoby v § 11 odst. 3 zákona o státní službě závazný až do té doby, než by byl změněn či zrušen příslušným služebním úřadem nebo soudem.^{42), 43)} Domnívají-li se adresáti služebních předpisů, že je služební předpis v rozporu s právním předpisem, měli by užít stejný postup, jaký zákon o státní službě stanoví pro rozpor příkazu k výkonu služby s právním či služebním předpisem.⁴⁴⁾ Na rozdíl od toho, v oblasti práva soukromého, tedy pokud by byl např. vnitřní předpis dle zákoníku práce v rozporu s právním předpisem, neplatí předpoklad platnosti a takový vnitřní předpis se bude považovat za neplatný a nebude pro jeho adresáty závazný.⁴⁵⁾ Postup při nápravě rozporu služebního předpisu s právním předpisem upravuje § 12 zákona o státní službě ve spojení s § 101e a § 101f soudního řádu správního⁴⁶⁾ a níže je podrobněji rozebrán.

Nastane-li situace, že se služební předpis dostane do rozporu s právním předpisem, nejprve vyzve nadřízený služební orgán ten služební orgán, který předpis vydal, ke zjednání nápravy, stanoví ke zjednání přiměřenou lhůtu a zároveň pozastaví účinnost daného služebního předpisu.⁴⁷⁾ Ode dne

⁴¹⁾ Zákon o státní službě je součástí správního práva, které je jedním z odvětví veřejného práva. Správní právo mimo jiné upravuje i veřejnou správu, která je dnes z části regulována právě zákonem o státní službě. Co je správním právem a jeho prameny rozebírá ve své učebnici např. Kopecský (KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 9-31).

⁴²⁾ Srov. § 101f odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“).

⁴³⁾ Výjimku by tvořila situace, kdy by se měl státní zaměstnanec a další osoby v § 11 odst. 3 zákona o státní službě svým jednáním, které by sice bylo v souladu se služebním předpisem, ale v rozporu s právním předpisem, dopustit trestného činu. V takovém případě dle § 85 odst. 3 ve spojení s § 85 odst. 4 a 5 zákona o státní službě nebude pro tuto osobu služební předpis závazný.

⁴⁴⁾ Tento postup je rozebrán níže v kapitole 5 *Služební předpis vs. příkaz k výkonu služby*.

⁴⁵⁾ Takovou neplatnost zamýšlel u služebního předpisu i původní služební zákon (srov. § 10 odst. 5 služebního zákona).

⁴⁶⁾ Ustanovení § 101e a § 101f byly do soudního řádu správního začleněny zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, s účinností od 1. 1. 2015.

⁴⁷⁾ Poradní sbor náměstka pro státní službu se ve svém závěru č. 21 ze dne 16. března 2018 zaobíral otázkou, zda se na rozhodování o pozastavení účinnosti služebního předpisu použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (srov. § 1 odst. 1 správního řádu). Dle tohoto vymezení se ustanovení správního řádu aplikují pouze v případech, kdy se jedná o vrchnostenskou veřejnou správu a může být dotčeno veřejné subjektivní právo. Co se týče pozastavení účinnosti služebního předpisu, poradní sbor je toho názoru, že zde se správní řád nepoužije. Je to jednak proto, že se jedná o vnitřní vztahy ve veřejné správě a dále proto, že pravomoc vydat služební předpis není veřejným subjektivním právem, ale pouze kompetencí služebního orgánu. Závěrem pak uvádí, že proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti není přípustný opravný prostředek ani možnost podat žalobu ve správním soudnictví. (Závěr č. 21 ze zasedání poradního

doručení rozhodnutí o pozastavení účinnosti přestává být služební předpis závazný pro státní zaměstnance (a další osoby uvedené v § 10 odst. 3 zákona o státní službě). Pokud příslušný služební orgán zjedná nápravu (předpis zruší nebo jej změní) ve stanovené lhůtě, nadřízený služební orgán postupuje podle § 12 odst. 3 zákona o státní službě a zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti služebního předpisu neprodleně potom, co je mu sděleno zjednání nápravy. Takovým krokem pak procedura končí. Jiná situace nastane, nedojde-li ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy k nápravě. Nadřízený služební orgán daný služební předpis zruší a informuje o tom příslušný služební orgán, který předmětný předpis vydal.

K odlišnému procesu také dojde, pokud služební úřad nemá nadřízený služební úřad anebo pokud je nečinný (např. nevyzve-li ke zjednání nápravy). V takovém případě zákon o státní službě pamatuje na náměstka pro státní službu, který přebírá roli nadřízeného služebního úřadu. Ten postupuje stejně, jako by měl postupovat nadřízený služební orgán s výjimkou situace, kdy není služebním orgánem zjednána náprava. Náměstek pro státní službu totiž není v takových případech oprávněn služební předpis zrušit a po marném uplynutí lhůty k nápravě musí do 30 dnů podat návrh na zrušení služebního předpisu k Městskému soudu v Praze podle § 101e odst. 4 soudního řádu správního. V návrhu musí kromě obecných náležitostí⁴⁸⁾ náměstek pro státní službu uvést, z jakých důvodů považuje služební předpis nebo jeho část za nezákonný. Náměstek pro státní službu je zároveň jediným oprávněným tento návrh ve správním soudnictví podat. Soud je pak při svém rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu, přičemž, pokud jej shledá důvodným a dojde k závěru, že služební předpis je nezákonný,⁴⁹⁾ zruší tento předpis nebo jeho část dnem, který určí v rozsudku. Zrušení však nemůže mít účinky *ex tunc*, což vychází z § 101f odst. 4 soudního řádu správního, podle kterého práva a povinnosti z právních vztahů, které vznikly před zrušením služebního předpisu, zůstávají nedotčeny. Výjimkou je dosud nevykonané, pravomocné rozhodnutí o kárném opatření, které bylo vydané na základě služebního předpisu, jenž soud zrušil. Zrušením služebního předpisu zde vzniká důvod pro obnovu řízení.⁵⁰⁾

Soudní řízení o zrušení služebního předpisu může končit samozřejmě i jinak než zrušením napadeného předpisu. V případě, že soud shledá návrh na zrušení služebního předpisu nedůvodným, zamítne jej. Rozhodnutí náměstka pro státní

sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 16. března 2018. [online]. [cit. 2020-11-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/poradni-sbor-namestka-mv-pro-statni-sluzbu.aspxze>.

⁴⁸⁾ Srov. § 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního.

⁴⁹⁾ Služební předpis nebo jeho část je v rozporu se zákonem, pokud ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci nebo služební předpis nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem. Více viz. PRÍKOPA, V.: O jednom správním soudu a služebních předpisech. *Právní prostor*. [online]. 2015. [cit. 2020-06-24]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/o-jednom-spravnim-soudu-a-sluzebnich-predpisech>.

⁵⁰⁾ Ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

službu o pozastavení účinnosti pak pozbývá platnosti dnem právní moci zamítavého rozhodnutí soudu. V případě, že by navrhovatel (náměstek pro státní službu) chtěl svůj návrh na zrušení rozšířit již po zahájení řízení, poté, co jím podaný návrh byl bez vad, uplatní se v řízení zásada koncentrace. Soud tedy v rozhodnutí, jímž se řízení končí, odmítne ty části návrhu napadeného služebního předpisu, o které byl navrhovatelem rozšířen.⁵¹⁾

Proti meritornímu rozhodnutí Městského soudu se lze posléze bránit podáním kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu podle § 102 a násl. soudního řádu správního. Podle výsledku rozhodnutí bude k podání kasační stížnosti legitimován buď náměstek pro státní službu anebo osoby zúčastněné na řízení před Městským soudem.⁵²⁾ Vymezení účastníků řízení o zrušení služebního předpisu nebo jeho části právě před Městským soudem je poněkud problematické. Kdo jsou účastníci řízení obecně uvádí § 33 odst. 1 soudního řádu správního, podle nějž jimi jsou navrhovatel a odpůrce nebo ti, o nichž to stanoví zákon. Soudní řád správní jako účastníka řízení o zrušení služebního předpisu výslovně uvádí pouze náměstka pro státní službu jakožto navrhovatele.⁵³⁾ Další účastníci tohoto druhu řízení zákonem však vymezení nejsou. Odpůrcem ale pravděpodobně bude (obdobně jako u řízení o zrušení opatření obecné povahy) právě služební úřad, který napadený služební předpis vydal.⁵⁴⁾ Další osoby zúčastněné na řízení budou takové osoby, které byly ve svých právech a povinnostech dotčeny vydáním služebního předpisu, za podmínky, že soudu oznámily, že svá práva budou v řízení uplatňovat. Obecně je právní úprava řízení o zrušení služebního předpisu převzata z ustanovení o řízení o zrušení opatření obecné povahy, což determinuje možnost při výkladu § 101e a § 101f soudního řádu správního vycházet i z judikatury vztahující se k řízení o zrušení opatření obecné povahy. Rozdílem u těchto řízení je však jejich účel, kdy v případě služebních předpisů se nejedná o ochranu veřejných subjektivních práv, ale o ochranu zákonnosti při výkonu veřejné správy.

4.1.2 Rozpor se služebním předpisem

Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o státní službě zamýšlí případ, kdy by služební předpis byl v rozporu se služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu. Následující odstavce § 12 zákona o státní službě se však zabývají pouze

⁵¹⁾ BLAŽEK, T. § 101e In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P. a kol.: *Soudní řád správní*. [online]. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Dostupné z právního informačního systému Beck-online.

⁵²⁾ Ustanovení § 102 soudního řádu správního.

⁵³⁾ Ustanovení § 101e odst. 1 soudního řádu správního.

⁵⁴⁾ K problematice vymezení účastníků v řízení o zrušení služebního předpisu se ve svém článku vyjadřuje V. Příkopa (PŘÍKOPA, V.: *Seriál o státní službě*. Díl osmý: Rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy* [online]. 2016, č. 2, s. 46-51. [cit. 2020-07-01]. Dostupné z právního informačního systému Beck-online).

postupem pro řešení rozporu s právním předpisem a uvedená situace je zde tak zcela opomenuta. Dle komentáře k zákonu o státní službě by bylo možné uplatnit princip hierarchie uvnitř státní správy a výše uvedené ustanovení naplnit „tak, že by služební orgán v nadřízeném služebním úřadu zrušil služební předpis podřízeného služebního úřadu odporující „vyššímu“ služebnímu předpisu podle stejných pravidel, jako je tomu v případě rozporu s právním předpisem.“⁵⁵⁾ Problém by však vyvstal za situace, kdy by se služební předpis dostal do rozporu se služebním předpisem, který vydal náměstek pro státní službu, jelikož náměstek pro státní službu by nebyl nadřízeným služebním orgánem.⁵⁶⁾ Navíc, jak stanoví zákon o státní službě ve spojení se soudním řádem správním, náměstek pro státní službu ani nemá pravomoc služební předpisy rušit a musí se s tímto vždy obracet na správní soud. Pokud jde tedy o řešení rozporu služebního předpisu se služebním předpisem vydaným služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu, pak by šlo komentářem navrhovaný postup využít. Pro situaci, kdy se služební předpis dostane do rozporu se služebním předpisem náměstka pro státní službu, je *de lege ferenda* nezbytné upravit postup výslovně zákonem.

4.1.3 Legislativní mezery

Výše uvedené ale není jediným nedostatkem, co se týče právní úpravy související s rušením služebních předpisů. Právní úprava o řízení o rušení služebních předpisů je rozptýlena do dvou právních předpisů, a právě to by mohlo být příčinou několika vad. Zákon o státní službě stanoví náměstkovi pro státní službu lhůtu 30 dnů pro podání návrhu na zrušení služebního předpisu k soudu, stejně tak pak stanoví i soudní řád správní. Takové duplicitní ustanovení, ačkoliv se nejedná o jeden právní předpis, se zdá být nadbytečné. Ani v jednom z předpisů však není zmíněno, zda lze zmeškání této lhůty prominout či nikoliv. Pravděpodobně se jedná o pouhé opomenutí zákonodárce, když v jiných typech řízení soudní řád správní stanoví, že zmeškání této lhůty prominout nelze.⁵⁷⁾ V návaznosti na § 40 odst. 5 soudního řádu správního by šlo dovodit, že lhůtu k podání návrhu na zrušení služebního předpisu prominout lze, pokud by se u náměstka pro státní službu objevily vážné omluvitelné důvody. Je však nutné se nejprve vůbec zamyslet nad tím, o jakou lhůtu k podání návrhu se jedná.⁵⁸⁾ Proces rušení služebních

⁵⁵⁾ BĚLINA, M. a KOPECKÝ, M. § 12 [Soulad služebních předpisů]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 55.

⁵⁶⁾ Náměstek pro státní službu je služebním orgánem jen pro osoby uvedené v § 10 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě.

⁵⁷⁾ Srov. § 72 odst. 4, § 80 odst. 2, § 84 odst. 2, § 93 odst. 3, § 101b odst. 1, § 106 odst. 2 soudního řádu správního.

⁵⁸⁾ V praxi jsou rozlišovány mimo jiné lhůta pořádková a lhůta prekluzivní. Rozdíl mezi nimi je především v nemožnosti provedení procesního úkonu po uplynutí lhůty v případě lhůty prekluzivní. Při uplynutí lhůty v případě lhůty pořádkové právo provést procesní úkon nezanikne.

předpisů je možné srovnat s procesem rušení právních předpisů územně samosprávných celků, kde návrh na zrušení k soudu podává ministr vnitra a v případě uplynutí stanovené lhůty nedojde k nemožnosti podání návrhu, ale pouze k tomu, že se tím obnoví pozastavená účinnost daného předpisů. Takováto pořádková lhůta by se mohla uplatnit i v případě služebních předpisů – když by náměstek pro státní službu včas návrh na zrušení nepodal, příslušný služební předpis by opět nabyl účinnosti. Další drobný nedostatek lze nalézt v názvu dílu 8 soudního řádu správního, kdy název zní *Řízení o zrušení služebního předpisu*, ale následující paragrafy rovněž mluví o možnosti rušení *části služebního předpisu*, proto by *de lege ferenda* bylo vhodnější díl pojmenovat jako *Řízení o zrušení služebního předpisu nebo jeho části* a v souvislosti s tím tak sjednotit celou terminologii v na to navazujících ustanoveních. Výraznější je pak legislativně-technická chyba spočívající v nezařazení řízení o zrušení služebního předpisu v taxativním vytyčení pravomoci správních soudů,⁵⁹⁾ kdy v logickém uspořádání tohoto paragrafu by mělo být přidáno řízení do odst. 2 písm. d) soudního řádu správního. Podobnou slabinou je i nedokonalé znění výše uváděného ustanovení § 12 odst. 1 zákona o státní službě, které mimo jiné stanoví, že služební předpis nesmí být v rozporu se služebním předpisem vydaným náměstkem pro státní službu. Problém zde nastává v případě tzv. nezávislých úřadů, pro jejichž zaměstnance služební předpisy vydané náměstkem pro státní službu nejsou závazné.⁶⁰⁾ Komentář k zákonu o státní službě sice uvádí, že služební předpisy těchto úřadů jsou výjimkou,⁶¹⁾ avšak příslušné ustanovení zákona o státní službě hovoří celkem jasně a žádné výjimky nestanoví ani v tomto případě.

Dále by se za vadu dalo považovat i to, že pokud soud jedná o zrušení služebního předpisu pro rozpor s právním předpisem, je pro něj rozhodující stav v době vyhlášení rozhodnutí.⁶²⁾ Pokud však služební orgán, který vydal nezákonný služební předpis, zjedná nápravu před vyhlášením rozhodnutí ve správním soudnictví, pak soud ve svém rozhodnutí nemůže již dojít k závěru, že je služební předpis nebo jeho část v rozporu se zákonem a podle § 101f odst. 2 soudního řádu správního návrh pro jeho nedůvodnost zamítne. Zde by se jevila jako vhodná reakce soudu řízení zastavit, tak jak o tom hovoří zákon o státní službě ve svém ustanovení § 12 odst. 7, soudní řád správní však v díle osmém o řízení o zrušení služebního předpisu takovou možnost vůbec nezmiňuje. Další problém během řízení by se mohl vyskytnout v rámci řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu. Meritorním rozhodnutím Městského soudu v Praze může být služební předpis zrušen. Pokud však

⁵⁹⁾ Srov. § 4 soudního řádu správního.

⁶⁰⁾ § 11 odst. 5 zákona o státní službě.

⁶¹⁾ BĚLINA, M. a KOPECKÝ, M.: § 12 [Soulad služebních předpisů]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 52-53.

⁶²⁾ V návaznosti na ustanovení § 64 soudního řádu správního a § 154 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Nejvyšší správní soud rozhodne tak, že zruší takový rozsudek Městského soudu v Praze, není jasná otázka ohledně existence napadeného služebního předpisu. Pravděpodobně ale nedojde k jeho znovuoobnovení, obdobně jako k tomu nedojde ani v případě zrušení právního předpisu, kterým byl zrušen předchozí právní předpis.⁶³⁾ Zákon o státní službě i soudní řád správní v této oblasti mlčí, a soud by se tak s uvedeným problémem mohl a měl vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené srovnání s řízením o zrušení opatření obecné povahy, lze dojít k závěru, že Nejvyššímu správnímu soudu by mělo být dovoleno rozhodnout o zrušení služebního předpisu, v případě, že zruší rozhodnutí Městského soudu v Praze tak, jako je tomu obdobně v případě opatření obecné povahy dle § 110 odst. 2 písm. b) soudního řádu správního.

Ostatně i v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14⁶⁴⁾ je vyjádřen názor, že spousta ustanovení v zákoně o státní službě je nejasně napsaná a při jejich použití v praxi budou vznikat různé problémy, což se vzhledem k souvisejícím ustanovením o řízení o zrušení služebního předpisu nepochybně bude týkat i soudního řádu správního. Jelikož se přece jen ale stále jedná o relativně novou právní úpravu a doposud řízení o zrušení služebního předpisu před soudem neproběhlo, není v současné době možné říci, zda výše uvedené bude jednoznačně problémem.⁶⁵⁾

5 Služební předpis vs. příkaz k výkonu služby

Příkaz k výkonu služby slouží k ukládání služebních úkolů. Prostřednictvím příkazu k výkonu služby, stejně jako prostřednictvím služebního předpisu, může být státnímu zaměstnanci (a i dalším osobám uvedených v § 11 odst. 3 zákona o státní službě) uložena povinnost. Mezi povinnosti státního zaměstnance podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě patří dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu služby, služební předpisy a příkazy k výkonu služby. V případě, že státní zaměstnanec řádně neplní své povinnosti, které mu z těchto předpisů a příkazů vyplývají, porušuje tím služební kázeň a dopouští se tak kárného provinění.

Výčet oprávněných osob k vydávání služebních předpisů je tak, jak ho uvádí § 11 odst. 4 zákona o státní službě, taxativní. Na rozdíl od toho je výčet těch, kteří jsou oprávněni vydávat příkazy k výkonu služby, demonstrativní. Ustanovení § 84 odst. 1 zákona o státní službě stanoví, že příkazy k výkonu služby může dávat státnímu zaměstnanci pouze příslušný člen vlády, náměstek

⁶³⁾ BĚLINA, M. a KOPECKÝ, M. § 12 [Soulad služebních předpisů]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 54.

⁶⁴⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

⁶⁵⁾ PŘÍKOPA, V.: *Seriál o státní službě. Díl osmý: Rušení služebních předpisů. Právní rozhledy* [online]. 2016, č. 2, s. 46-51. [cit. 2020-07-01]. Dostupné z právního informačního systému Beck-online.

člena vlády, vedoucí Úřadu vlády a představený.⁶⁶⁾ Ustanovení § 84 odst. 3 zákona o státní službě navíc zavádí oprávnění vydávat příkazy k výkonu služby těm, o nichž tak stanoví jiný zákon, a tudíž se jedná o okruh neuzavřený.⁶⁷⁾ Oprávnění ukládat příkazy k výkonu služby obecně náleží představeným, tedy osobám, vůči kterým je adresát příkazu v podřízeném vztahu. Takový vztah je obdobou hierarchického vztahu zaměstnavatele a zaměstnance ve smyslu zákoníku práce. Navíc, podle Kopeckého je ukládání příkazu k výkonu služby „interním aktem činěným v rámci zaměstnaneckých vztahů“, nejedná se tedy o výkon vrchnostenské veřejné správy. To ukazuje, že i přestože je služební poměr státního zaměstnance veřejnoprávním vztahem, stále se jedná druh závislé činnosti, třebaže je odlišný od pracovněprávního vztahu.⁶⁸⁾

Co se týče rozsahu, v jakém je představený příkazy k výkonu služby oprávněn ukládat, tak tam je omezen rozsahem stanoveným služebním předpisem, resp. v rozsahu stanoveném příslušným členem vlády. Služební předpis musí v rámci služebního úřadu jasně vymezit rozsah pravomocí jednotlivých představených.⁶⁹⁾ Příkazy k výkonu služby by měly být v souladu s právními i služebními předpisy. Více je vztah služebních předpisů a příkazů k výkonu služby pak rozveden v § 85 zákona o státní službě, který říká, že pokud se státní zaměstnanec domnívá, že příkaz, který má splnit, je v rozporu s právním nebo se služebním předpisem, měl by na to upozornit svého bezprostředně nadřízeného představeného, případně vyššího představeného, vedoucího služebního úřadu, vedoucího Úřadu vlády nebo člena vlády. Zákon sice dává státnímu zaměstnanci možnost vybrat si, jakému z nadřízených to oznámí, upřednostnit by měl ale toho, kdo mu příkaz k výkonu služby vydal, protože ten může trvat na jeho splnění. Na tuto skutečnost by měl poukázat vždy před tím, než začne plnit povinnost danou mu příkazem. Upozornění může být v jakékoliv podobě, tedy např. i pouze ústní.⁷⁰⁾ Pokud však nedojde v přiměřené době k nápravě, má státní zaměstnanec již povinnost na rozpor upozornit písemně. Může dojít k situaci, kdy i přes řádné upozornění, nadřízený představený na splnění příkazu stále trvá. V takovém případě musí

⁶⁶⁾ Jinak je tomu u státních zaměstnanců zařazených/jmenovaných v Úřadu vlády, na které se bude vztahovat § 84 odst. 2 zákona o státní službě.

⁶⁷⁾ VAVERA, F., HULINSKÝ, P., MLSNA, P. a kol.: *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, ISBN 978-80-7380-518-0, s. 142-143.

⁶⁸⁾ KOPECKÝ, M.: Správní činnosti v oboru státní služby. *AUC Iuridica*. [online]. 2020, č. 2, s. 111-120. [cit. 2020-11-03]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/8149/Iurid_66_2_0111.pdf.

⁶⁹⁾ VAVERA, F., HULINSKÝ, P., MLSNA, P. a kol.: *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, ISBN 978-80-7380-518-0, s. 143.

⁷⁰⁾ Dle 1. vydání komentáře k zákonu o státní službě by měl způsob upozornění blíže specifikovat právě služební předpis, stejně tak jako by měl tento předpis obsahovat i podrobný postup státního zaměstnance v případě rozporu příkazu s právním předpisem (SMEJKAL, L. § 85 [Rozpor příkazu s právním nebo služebním předpisem]. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, ISBN 978-80-7478-843-7, s. 251).

tento představený vydat příkaz písemně. Ten se poté i s písemným upozorněním založí do osobního spisu státního zaměstnance a neprodleně se o tom vyrozumí náměstek pro státní službu. Rozpor však nemůže být pouze domnělý a nezabývá státního zaměstnance povinností služební příkaz splnit. Jiná situace by nastala, pokud by měl splněním příkazu spáchat trestný čin nebo správní delikt. Zde zákon o státní službě stanoví, že státní zaměstnanec takový příkaz k výkonu služby plnit nesmí, v opačném případě by byl odpovědný za spáchání tohoto trestného činu či správního deliktu.^{71), 72)} Obdobně se toto ustanovení použije i na případ, kdy má státní zaměstnanec za to, že služební předpis, jímž se má řídit, je v rozporu s právním předpisem. Zaměstnanec tak musí stejně, jako u příkazu k výkonu služby, upozornit na rozpor dříve, než začne podle rozporného služebního předpisu jednat.⁷³⁾ Vzhledem k tomu, že příkaz k výkonu služby může být uložen i osobám, které nejsou státními zaměstnanci ve smyslu zákona o státní službě, je výše popsán postup relevantní i pro tyto osoby, nikoliv jen pro státní zaměstnance.

6 Závěr

Státní služba tvoří nemalou část ze všech druhů zaměstnaneckých vztahů na území České republiky. Vzhledem k významnosti veřejné správy a s tím souvisejících pravomocí státních zaměstnanců, bylo již neodkladné přijmout speciální zákon upravující jejich poměry, který bude nejen efektivní, ale především také konečně účinný. Kromě tohoto zákona se státní zaměstnanci musí řídit i služebními předpisy, v kterých jsou stanovena jejich práva, povinnosti i postupy při výkonu státní služby.

Po analýze stěžejních charakteristických znaků služebních předpisů, by se dalo dojít k závěru, že se jedná o jakýsi „hybrid“ mezi právními a vnitřními předpisy. Při zaměření pozornosti na platnost služebních předpisů lze dojít k závěru, že mají blíže k právním předpisům, než k vnitřním (soukromoprávním) předpisům. To vychází nejen z příslušných zákonů, ale především z oblasti práva, do které jsou služební předpisy zařazovány.

⁷¹⁾ VAVERA, F., HULINSKÝ, P., MLSNA, P. a kol.: *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, ISBN 978-80-7380-518-0, s. 145. a dále ustanovení § 84 odst. 3 zákona o státní službě.

⁷²⁾ Tento postup byl převzat ze služebního zákona, který navíc zakazoval státnímu zaměstnanci plnit příkaz, který by odporoval věrnosti České republiky (srov. § 68 odst. 5 služebního zákona, tento zákaz rovněž zmiňuje např. TRYKAR, L.: *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, ISBN 978-80-87212-05-9, s. 95.). Zákon o státní službě povinnost zachovávat věrnost České republiky uvádí mezi povinnostmi státních zaměstnanců v § 77 odst. 1 písm. a), přičemž ve spojení s § 77 odst. 2 je tak povinen činit i mimo výkon služby, z čehož plyne, že nemůže plnit příkaz, který by věrnosti České republiky odporoval.

⁷³⁾ KOPECKÝ, M. § 85 [Rozpor příkazu s právním nebo služebním příkazem]. In: PICHRT, J., KAUCKÝ, J., KOPECKÝ, M.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, ISBN 978-80-7598-654-2, s. 314.

Charakter veřejného práva zde nelze přehlédnout. Rovněž v případě tvorby, vydávání a novelizací mají služební předpisy mnoho podobného se zákony a dalšími právními předpisy. Na rozdíl od toho, s vnitřními předpisy dle zákoníku práce, mají služební předpisy zase obdobný rozsah své působnosti, kdy oproti zákonům nejsou obecně závazné. Oba instituty tedy mají dopad jen na ty osoby, které se složením služebního slibu či podepsáním pracovní smlouvy dobrovolně zaváží k jejich dodržování. S vnitřními předpisy jsou služební předpisy podobné také z hlediska jejich obsahu zaměřeného na řádný výkon závislé práce (státní služby).

Jelikož zákon o státní službě byl v roce 2014 přijímán poměrně neobvyklým způsobem, což mohlo zapříčinit řadu problémů a diskusí, nelze očekávat, že by všechna jeho ustanovení byla dnes, teprve po pěti letech od jeho účinnosti, zcela bez obtíží. Ačkoliv během této doby byl zákon již několikrát novelizován, ustanovení o služebních předpisech, která by mohla v budoucnu způsobovat potíže, zůstala takřka bez povšimnutí. Nejedná se však pouze o zákon o státní službě, je třeba, aby rovněž došlo k novelizaci soudního řádu správního. Není však příliš překvapivé, že ani soudy dosud neměly velkou možnost se s předmětem služebních předpisů setkat. *De lege ferenda* je nutné upravit některá ustanovení zákona o státní službě a rovněž i soudního řádu správního, jinak lze však očekávat, že v budoucnu, po delší době účinnosti zákona, vyvstanou problémy a správní soudnictví se tak bude muset potýkat s řešením legislativních mezer.

Shrnutí:

Služební předpisy dle zákona o státní službě jsou specifickou kategorií vnitřních předpisů, jejichž předmětem jsou organizační věci služby. Není lehké označit, co se organizačními věcmi služby rozumí, neboť zákonodárce jejich definici ponechal na služebních orgánech. Na rozdíl od předmětu služebních předpisů, je vymezení jejich adresátů celkem přesné. Článek dále rozebírá postup rozporu služebního předpisu s platnými právními předpisy a rozpor se služebními předpisy vydanými služebním orgánem v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstkem pro státní službu. V této části je vedena polemika nad imperfektním zněním některých zákonných ustanovení. Dále pak také upozorňuje na možnost nežádoucích situací v průběhu soudních řízení. Závěr textu je soustředěn na srovnání služebních předpisů a jim podobného institutu příkazů k výkonu služby.

Civil service regulations according to the Act on Civil service – summary:

Civil service regulations according to the Act on Civil service, governing logistical aspects of the service, are concerned to be a specific category of internal regulations. Due to the imperfect legislative regulation, it is not easy to define what the concept of logistical aspects of the service means. In contrast, the definition of the addressees of civil service regulations is quite

precise. The article further discusses the process of solving situations when the civil service regulation violates any legal provision or another civil service regulation, issued by the relevant superior service authority or by the Director-General for Civil Service. In this part, there is also a polemic about deficient version of some legal provisions. It also briefly discusses unsolicited situations which can occur during court proceedings. The last part of the article compares the civil service regulations with service orders.